



## Asamblea General

Distr. general  
25 de mayo de 2010  
Español  
Original: español

---

### Consejo de Derechos Humanos

15º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,  
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,  
incluido el derecho al desarrollo**

### **Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya**

Adición

**La situación de los pueblos indígenas en Colombia:  
seguimiento a las recomendaciones hechas por el  
Relator Especial anterior\***

---

\* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe, que figura en el anexo, se distribuye en español y en inglés solamente.

### *Resumen*

Este informe presenta las observaciones del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, profesor S. James Anaya, sobre la situación de los pueblos indígenas en Colombia, en el contexto de seguimiento a las recomendaciones del anterior Relator Especial, profesor Rodolfo Stavenhagen, hechas en su informe de 2004. Estas observaciones son el resultado de un intercambio de información con el Gobierno de Colombia y otras partes interesadas, así como de la visita realizada por el Sr. Anaya a Colombia entre el 22 y el 27 de julio de 2009.

El Relator Especial toma nota de la disposición del Gobierno de Colombia hacia el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Resulta patente que existe una atención de parte del Estado de Colombia a los asuntos indígenas y el desarrollo de planes y propuestas orientadas a responder a las recomendaciones del Relator Especial anterior. A pesar de lo anterior, el Relator Especial expresa su preocupación por las múltiples indicaciones de que la situación de los pueblos indígenas en el país no ha sido afrontada con la urgencia que la gravedad de la situación merece. En general, las leyes, programas y políticas del Gobierno no permiten una efectiva protección y satisfacción de los derechos humanos de los pueblos indígenas en el país.

Asimismo, es evidente que la situación de los indígenas resulta exacerbada e intensificada por causa del conflicto armado interno que aflige al país. Según casi todos los indicadores, el conflicto armado afecta de manera desproporcionada a los pueblos indígenas del país. El Relator Especial recibió información sobre una situación sumamente preocupante de violencia y otros crímenes contra pueblos indígenas, así como de desplazamiento forzado y confinamientos, que amenaza la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas del país.

Se constata un nivel importante de atención de parte del Estado de Colombia a los asuntos indígenas, expresado en el desarrollo de planes y propuestas orientadas a responder a las recomendaciones del Relator Especial anterior. Sin embargo, todavía existen grandes desafíos que debe enfrentar el Gobierno para cumplir con sus obligaciones de protección y promoción efectiva de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, incluyendo en materia de derechos a tierras y recursos naturales y la consulta previa con los pueblos indígenas en decisiones que les afectan. A la misma vez, existen brechas significativas en el efectivo disfrute en general de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas con respecto al promedio general de la población.

El Relator Especial presenta una serie de recomendaciones con el fin de que contribuyan a abordar los desafíos y avanzar sustantivamente en el reconocimiento y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas del país, de acuerdo con las obligaciones y compromisos del Estado en esta materia.

## Anexo

### **Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya**

#### **La situación de los pueblos indígenas en Colombia: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior**

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–5	4
II. Observaciones del Relator Especial .....	6–54	5
A. Marco jurídico y político .....	7–12	5
B. El conflicto armado interno .....	13–35	7
1. Violencia y otros crímenes contra la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas.....	16–24	7
2. Presencia militar en zonas indígenas.....	25–28	10
3. Desplazamiento forzado y confinamientos .....	29–35	10
C. Tierras y recursos naturales .....	36–43	12
D. Consulta y concertación.....	44–48	14
E. Derechos económicos, sociales y culturales .....	49–54	16
III. Conclusiones y recomendaciones .....	55–85	17

## I. Introducción

1. Este informe presenta las observaciones del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, profesor S. James Anaya, sobre la situación de los pueblos indígenas en Colombia, en el contexto de seguimiento a las recomendaciones del anterior Relator Especial, profesor Rodolfo Stavenhagen, hechas en su informe de 2004 sobre su misión a Colombia<sup>1</sup>. Estas observaciones son el resultado de un intercambio de información con el Gobierno de Colombia y otras partes interesadas, así como de la visita realizada por el actual Relator Especial a Colombia entre el 22 y 27 de julio de 2009.

2. Durante su visita, el Relator Especial llevó a cabo reuniones con representantes del Gobierno de la República, incluidos el Presidente de la República, Dr. Álvaro Uribe; el Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Jaime Bermúdez Merizalde, y otros representantes del Ministerio; así como representantes del Ministerio del Interior y de Justicia; el Ministerio de Defensa; el Ministerio de la Protección Social; el Ministerio de Educación Nacional; el Ministerio de Agricultura; la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional "Acción Social"; el Departamento Nacional de Planeación; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Además, realizó reuniones con diputados indígenas del Congreso de la República; magistrados de la Corte Constitucional; representantes de la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo; el Gobernador y otros representantes del Gobierno del departamento del Cauca. Asimismo, el Relator Especial llevó a cabo reuniones con representantes de pueblos y organizaciones indígenas y de la sociedad civil en Bogotá y en los departamentos de Nariño y Cauca, así como del sistema de las Naciones Unidas y la comunidad internacional.

3. El Relator Especial agradece la invitación del Gobierno de Colombia, así como todas las facilidades que recibió de su parte para la realización de la visita; considera que ponen de manifiesto la buena voluntad y apertura de parte del Gobierno. Asimismo, expresa su sincero agradecimiento a los pueblos y organizaciones indígenas por la importante información proporcionada y por su cooperación en la organización de partes importantes de la visita. Finalmente, el Relator Especial desea agradecer al sistema de las Naciones Unidas en Colombia, y en particular a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, por su asistencia indispensable durante todas las fases de planificación y realización de la visita.

4. Las observaciones a continuación no pretenden presentar una evaluación exhaustiva de la situación de los pueblos indígenas del país o de la implementación de las recomendaciones del Relator Especial anterior, Rodolfo Stavenhagen, sino que versan sobre las cuestiones principales que habían surgido durante la visita del Relator Especial actual en relación con dichas recomendaciones. Las recomendaciones del Sr. Stavenhagen tocaban varios temas, incluso el conflicto armado en las zonas indígenas; violencia y narcotráfico; medio ambiente, tierras y derechos humanos; acceso a la justicia y jurisdicción indígena; la situación de las mujeres indígenas; desarrollo sostenible y reconocimiento de la identidad indígena; y la extensión de servicios sociales básicos. El Gobierno ha recopilado y proporcionado información detallada sobre las medidas

---

<sup>1</sup> Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, adición: Misión a Colombia (E/CN.4/2005/88/Add.2).

tomadas hacia la implementación de estas recomendaciones, y el Relator Especial agradece al Gobierno por esta información.

5. El Relator Especial reconoce la atención que el Gobierno de Colombia ha otorgado a las recomendaciones del Relator Especial anterior y los pasos que ha tomado al respecto, tal como reconoce los desafíos que aún quedan por superar, y espera continuar el diálogo constructivo en base de estos avances y desafíos. Como parte de este diálogo constructivo, el presente informe incluye una serie de recomendaciones sobre algunas medidas que podrían contribuir a la mejora de la situación de los pueblos indígenas en Colombia, en el marco de las normas internacionales relevantes. Las recomendaciones asimismo intentan actualizar las recomendaciones del Relator Especial anterior dentro del contexto actual.

## II. Observaciones del Relator Especial

6. En su informe sobre su visita a Colombia en el año 2004, el anterior Relator Especial, profesor Stavenhagen, afirmó: "la situación de los derechos humanos de los indígenas de Colombia es grave, crítica y profundamente preocupante"<sup>2</sup>. El panorama observado por el Relator Especial confirma que esta descripción de la situación continúa vigente. A pesar de algunos avances en materia indígena, en general, las leyes, programas y políticas del Gobierno no permiten una efectiva protección y satisfacción de los derechos humanos de los pueblos indígenas en el país. Asimismo, es evidente que la situación de los indígenas resulta exacerbada e intensificada por causa del conflicto armado interno que aflige al país. Tal como señaló el Relator Especial anterior, "la precaria situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Colombia refleja el desfase entre una legislación nacional avanzada y la poca efectividad real de las instituciones encargadas de su protección, en el marco de un conflicto armado interno en el cual participan numerosos contendientes cuya acción incide en las posibilidades de supervivencia de las comunidades autóctonas"<sup>3</sup>.

### A. Marco jurídico y político

7. La Constitución Política de Colombia reconoce a los pueblos indígenas y sus derechos colectivos e individuales. Las sentencias de la Corte Constitucional han desarrollado este marco constitucional y constituido una jurisprudencia ejemplar en el mundo. Completa este marco el hecho que Colombia haya ratificado el Convenio N° 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes<sup>4</sup> y más recientemente haya declarado su apoyo a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, su espíritu y los principios que la inspiraron.

8. El Relator Especial fue informado de programas y actividades llevados a cabo, entre otros, por el Ministerio del Interior y de Justicia; Acción Social; el Ministerio de la Protección Social; el Programa Presidencial para los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; y el Ministerio de Educación Nacional en relación con los pueblos indígenas. En particular, el Relator Especial fue informado acerca de programas destinados, entre otras cosas, a atender las necesidades de los desplazados internos, capacitar a los miembros de la Fuerza Pública en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, promover la educación y bienestar sanitaria de los pueblos

---

<sup>2</sup> *Ibíd.*, párr. 5.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, párr. 81.

<sup>4</sup> Aprobado por la Ley N° 21 de 1991.

indígenas, responder a los reclamos sobre tierras y territorios y llevar a cabo consultas con pueblos indígenas en relación con algunos proyectos económicos y leyes. El Relator Especial toma nota de la disposición para impulsar lineamientos generales de política pública concertada con los pueblos indígenas y varios planes relevantes, tal como el apoyo a comunidades indígenas en alto grado de vulnerabilidad.

9. Los órganos del Ministerio Público, particularmente la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, tienen competencias importantes para la protección de los pueblos indígenas del país. Entre estas competencias, el Relator Especial reconoce especialmente las funciones de prevención encargadas al Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, que constituye un mecanismo importante de identificación y prevención de violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario contra los pueblos indígenas. Mediante el SAT, la Defensoría del Pueblo acopia, verifica y analiza información relacionada con situaciones de vulnerabilidad y riesgo de la población civil, como consecuencia del conflicto armado, y advierte a las autoridades concernidas con deber de protección para que se coordine y brinde una atención oportuna e integral a las comunidades afectadas.

10. Sin embargo, las recomendaciones de este programa no siempre han recibido la adecuada consideración y respuesta de los órganos encargados de poner en marcha medidas de protección. Por ejemplo, en febrero de 2009, ocho indígenas awás fueron asesinados en el resguardo Tortugaña-Telembí (departamento de Nariño), resultando además en el desplazamiento masivo de 400 miembros de la comunidad. Estos hechos sucedieron a pesar de las constantes denuncias formuladas por las autoridades y líderes del pueblo awá, así como de la emisión de un Informe de Riesgo por la Defensoría del Pueblo (Nº 53, el 5 de junio de 2008), en el que se advirtió sobre el peligro que corría el pueblo awá en el departamento. Cabe notar que eventualmente el Gobierno desarrolló un Plan de Salvaguarda y Programa de Garantía para el pueblo awá mediante un convenio suscrito con representantes awás el 9 de julio de 2009.

11. Para el Relator Especial resulta de extrema gravedad y preocupación alarmante que, a pesar del plan de salvaguarda, poco tiempo después de realizada su misión, en agosto de 2009, se hubiese perpetrado una nueva masacre contra el pueblo awá. El 26 de agosto, un grupo de personas encapuchadas entraron en una vivienda ubicada en el resguardo indígena Gran Rosario, municipio de Tumaco, departamento de Nariño, donde asesinaron cruelmente a 12 personas, entre ellas siete niños y niñas awás. Al respecto, toma nota de la declaración del Ministro del Interior y de Justicia, señalando que condena el asesinato de 12 indígenas del pueblo awá, que se esperan resultados de las investigaciones con el acompañamiento de la comunidad internacional y que se redoblarán los esfuerzos para la protección de los pueblos indígenas.

12. En efecto, a pesar de que se han adoptado medidas de política pública para atender y proteger los derechos de los pueblos indígenas, varias de estas medidas no han sido aplicadas, o lo han sido de manera deficiente. En este sentido, el Relator Especial toma nota de la observación de la Corte Constitucional de que "[l]a respuesta de las autoridades estatales a la crítica situación [...] se ha dado principalmente a través de la expedición de normas, políticas y documentos formales, los cuales, a pesar de su valor, han tenido repercusiones prácticas precarias"<sup>5</sup>. Además, muchos proyectos no se ajustan adecuadamente a las condiciones de vida, cultura, costumbres, estructuras organizacionales y planes de vida de las comunidades y pueblos indígenas.

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Auto 004 de 2009, pág. 23.

## B. El conflicto armado interno

13. Los derechos de los pueblos indígenas siguen siendo amenazados y vulnerados, y es indudable que el conflicto armado interno y sus efectos contribuyen a esta grave situación. En su Auto 004 de 2009, la Corte Constitucional afirmó que los pueblos indígenas sufren "alarmantes patrones de desplazamiento forzado", homicidio, falta de alimentación y otros problemas graves a causa del conflicto armado en el país y distintos factores subyacentes<sup>6</sup>. Señalando así un problema generalizado entre los pueblos indígenas de Colombia, la Corte Constitucional concluyó que 34 pueblos indígenas a lo largo del país se encuentran amenazados "con el exterminio cultural o físico"<sup>7</sup>.

14. Según casi todos los indicadores, el conflicto armado afecta de manera desproporcionada a los pueblos indígenas del país. La localización estratégica de los territorios de los pueblos indígenas, tanto para el desarrollo de la confrontación armada como para las actividades del narcotráfico, los hacen particularmente vulnerables. En 2007, las estadísticas de la Defensoría del Pueblo sobre las actividades del SAT, muestran que de los 38 informes de riesgo emitidos, un 45% tenían que ver con pueblos indígenas. En 2008, 14 informes advirtieron sobre riesgos que afectaban a la población indígena<sup>8</sup>, y entre enero y agosto de 2009, 13 informes de riesgo fueron emitidos con relación a personas indígenas<sup>9</sup>.

15. El Relator Especial manifiesta su particular preocupación acerca del impacto del conflicto armado sobre las mujeres, niños y niñas indígenas. La incidencia de casos de violencia sexual en el marco del conflicto se incrementa entre las mujeres indígenas<sup>10</sup>. La ocupación de las tierras y territorios indígenas por los actores del conflicto limita las posibilidades de desarrollo integral de los indígenas más jóvenes de acuerdo con sus tradiciones. Los niños y niñas indígenas están más expuestos al reclutamiento por actores armados ilegales y enfrentan difíciles condiciones humanitarias, incluyendo "muertes y mutilaciones, reclutamiento y utilización por fuerzas y grupos armados, secuestros, actos de violencia sexual, ataques contra escuelas y hospitales y denegación de acceso humanitario", tal como reconoce el informe de agosto de 2009 del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Colombia, elaborado en el marco de la resolución 1612 (2005) del Consejo de Seguridad<sup>11</sup>. Para enfrentar esta situación, el Estado colombiano debería implementar con urgencia las recomendaciones del Secretario General en dicho informe y en especial aquellas destinadas a prevenir el reclutamiento.

### 1. Violencia y otros crímenes contra la supervivencia física y cultural de los pueblos indígenas

16. Paradójicamente, parece que la decisión de los pueblos indígenas de no participar en el conflicto ha resultado en un incremento de violencia y amenazas contra ellos. Son acusados "individual y colectivamente, de manera arbitraria e infundada, de ser colaboradores del grupo armado opuesto o de la Fuerza Pública"<sup>12</sup>.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, pág. 13.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, pág. 2.

<sup>8</sup> En los departamentos de Boyacá, Guaviare, Norte de Santander, Amazonas, Vaupés, La Guajira, Quindío, Chocó, Cauca, Casanare, Vichada, Nariño y Arauca.

<sup>9</sup> En los departamentos de Bolívar, Guajira, Antioquia, Chocó, Arauca, Norte de Santander, Nariño, Magdalena y Cesar.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Auto 092 de 2008 (III.1.1.3).

<sup>11</sup> S/2009/434.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Auto 004 de 2009 (2.2.1).

17. Ante la persistente situación de riesgo de ataques contra la vida e integridad personal en que se encuentran los pueblos indígenas en distintas zonas del territorio de Colombia, las instancias del Sistema Interamericano de Derechos Humanos han otorgado medidas cautelares y medidas provisionales, tanto de carácter individual para proteger a líderes como colectivas para proteger a comunidades enteras. Según informa el Gobierno, se han conformado grupos interinstitucionales para la atención de cada uno de los pueblos indígenas que tienen personas beneficiarias de medidas de protección del sistema interamericano. A pesar de la existencia de estas medidas, numerosos pueblos y comunidades indígenas continúan denunciando asesinatos selectivos de sus líderes, voceros y autoridades tradicionales. El pueblo awá en Nariño es uno de los grupos indígenas más afectados.

18. El Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Presidencia de la República ha reconocido, con respecto a los homicidios contra personas indígenas, que "un asesinato cometido contra una de estas personas no sólo conlleva la extinción de una vida, también implica un atentado contra la estabilidad y la supervivencia de las tribus"<sup>13</sup>. Según este Programa, desde 1998 hasta julio de 2008 se presentaron 1.075 asesinatos de indígenas en el país<sup>14</sup>. Sin embargo, según otras fuentes, las cifras son más altas, registrando en ese mismo período 1.365 asesinatos contra personas indígenas, así como otros actos violentos cometidos contra aquéllas, incluyendo amenazas (321), desapariciones forzadas (254), heridos (492), y violencia sexual y tortura (216), entre otros actos<sup>15</sup>. Para el período desde enero a septiembre de 2009, en comparación con el período de 2008, la Vicepresidencia de la República registró un aumento del 71% en homicidios contra personas indígenas<sup>16</sup>.

19. Resulta evidente que los grupos armados organizados al margen de la ley representan una amenaza para la estabilidad de toda la sociedad colombiana, pero en particular para los pueblos indígenas. El Relator Especial nota con extrema preocupación que los grupos armados ilegales, principalmente las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), que operan en muchas áreas pobladas por indígenas, parecen desconocer por completo los estándares de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Las FARC-EP y otros grupos armados ilegales son los principales responsables de asesinatos de personas indígenas, así como de otros graves crímenes, como el reclutamiento y la vinculación de niños y niñas indígenas, desplazamiento forzado, actos de violencia sexual y uso de minas antipersonal.

20. Existen esfuerzos del Gobierno de desmovilizar a los grupos paramilitares, y estos esfuerzos han dado resultados importantes. Sin embargo, el programa de desmovilización ha resultado en amnistía *de facto* o en promesas de sentencias limitadas para los desmovilizados, lo que ha fomentado críticas de impunidad. Además, es evidente que los grupos paramilitares en el país no han sido desmontados por completo y, por el contrario, en los últimos meses parece haber un incremento en número de los integrantes de grupos paramilitares o bandas criminales emergentes.

---

<sup>13</sup> Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, *Los indígenas colombianos: la constancia de los pueblos por mantener sus costumbres*, Boletín Temático N° 11, agosto de 2008.

<sup>14</sup> *Ibíd.*

<sup>15</sup> Base de Datos, Casa del Pensamiento Nasa ACIN-ENSAYOS.

<sup>16</sup> Sitio web del Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Vicepresidencia de la República [www.derechoshumanos.gov.co/observatorio\\_de\\_DDHH](http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH).



21. Por otro lado, persisten violaciones de derechos humanos por miembros de la Fuerza Pública y siguen sin ser resueltos varios casos con víctimas indígenas. En 2008, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos identificó que pueblos y comunidades indígenas en departamentos como Antioquia, Cauca y Chocó fueron víctimas de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes atribuidos a miembros de la Fuerza Pública<sup>17</sup>. A estas observaciones se suman los hallazgos de la Corte Constitucional que en su Auto 004 identificó "[a]menazas, hostigamientos y persecuciones de individuos, familias y comunidades [...] por algunos miembros individuales de la Fuerza Pública"<sup>18</sup>. En este sentido, el Relator Especial toma nota con preocupación de los llamados "falsos positivos", que involucran desapariciones de individuos indígenas que posteriormente son reportados, en forma infundada, como guerrilleros matados por la Fuerza Pública durante combate<sup>19</sup>. Los "falsos positivos" fueron una de las preocupaciones principales del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias al concluir su visita a Colombia en junio de 2009<sup>20</sup>.

22. La información indica una atención deficiente de parte de las instancias de administración de justicia, en particular la Fiscalía General de la Nación, relativa a abusos y violaciones cometidas por miembros de la Fuerza Pública y grupos armados ilegales contra miembros de comunidades indígenas. Según datos de la Fiscalía, se han asignado 182 procesos con víctimas indígenas a su Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (163 de los cuales corresponden a homicidios, de los más de 1.075 asesinatos reportados por el Estado durante los últimos diez años); aunque según la información proporcionada por el Gobierno no todas las investigaciones por homicidio contra indígenas son manejadas por esta unidad. El Relator Especial constata que la persistencia de esta situación de impunidad configura un patrón inaceptable, que pone en grave riesgo la supervivencia étnica y cultural de los pueblos indígenas. Recuerda a la Fiscalía General de la Nación y las otras instancias con responsabilidad en la administración de justicia que estas graves violaciones deben ser investigadas y juzgadas con independencia, prontitud e imparcialidad.

23. Por otro lado, el Relator Especial toma nota de la información proporcionada por el Gobierno sobre medidas adoptadas para evitar que cualquier abuso cometido por miembros de la Fuerza Pública no se repitan y sean efectivamente sancionados. Estas medidas incluyen el proyecto "Fortalecimiento del sector justicia para la reducción de la impunidad en Colombia", y el programa de "Extensión de la coordinación entre la jurisdicción nacional y la jurisdicción especial indígena". Este último consiste en identificar los sistemas de justicia de 18 pueblos indígenas para fortalecer sus sistemas de administración de justicia y articularlos con las autoridades locales con presencia en las zonas aledañas a las poblaciones indígenas. El Relator Especial constata que las comisiones de impulso a investigaciones que ha adelantado la Unidad Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario con relación a procesos en los que las víctimas han sido indígenas constituyen una práctica positiva para superar la impunidad. Las autoridades judiciales deberían disponer de todos los medios necesarios para facilitar el desarrollo de otras comisiones o mecanismos similares.

24. Durante su visita, el Relator Especial pudo apreciar como otra buena práctica la figura de la guardia indígena, una instancia de vigilancia y protección tradicional de los

---

<sup>17</sup> Véase Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia (A/HRC/10/32), 19 de febrero de 2009.

<sup>18</sup> Corte Constitucional, Auto 004 de 2009 (2.2.1).

<sup>19</sup> *Ibíd.*

<sup>20</sup> Declaración del profesor Philip Alston, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, al finalizar su misión a Colombia, 8 a 18 de junio de 2009.

pueblos indígenas de Colombia. Es necesario, en general, que el Gobierno respete, apoye y legitime su actuación, asegurando el funcionamiento efectivo de estas instancias.

## 2. Presencia militar en zonas indígenas

25. De manera reiterada, los pueblos indígenas han denunciado la ocupación de escuelas, cabildos, sitios sagrados y viviendas de la población indígena por miembros de la Fuerza Pública. El Relator Especial recibió información de que esta presencia militar dentro de los resguardos no cuenta con previas consultas con las comunidades afectadas. Asimismo, el Relator Especial recibió información sobre la utilización de indígenas, incluidos niños, niñas y adolescentes, como informantes por parte de la Fuerza Pública.

26. Representantes del Ministerio de Defensa afirman que los miembros de la Fuerza Pública sí intentan consultar con las comunidades indígenas sobre la presencia militar y que sólo utilizan a los integrantes de las comunidades como informantes cuando es necesario para proteger físicamente a los mismos indígenas. Asimismo, según la Directiva Permanente N° 048 de 2008 del Comando General de las Fuerzas Militares, se prohíbe realizar cualquier actividad de inteligencia con niños, niñas y adolescentes. En todo caso, el Relator Especial observa con preocupación que, como mínimo, el uso de miembros de comunidades como informantes, así como la mera presencia de la Fuerza Pública en comunidades indígenas, con frecuencia pone en riesgo a las mismas comunidades que se intenta proteger.

27. Existen iniciativas del Gobierno para fortalecer el respeto de los derechos humanos por miembros de la Fuerza Pública en zonas indígenas. La Directiva N° 016 de 2006 del Ministerio de Defensa especifica su política hacia los pueblos indígenas, señalando la necesidad de fortalecer la protección de sus derechos humanos e identificando el procedimiento que las Fuerzas Armadas deben seguir cuando intervienen en territorios indígenas. Esta política se desarrolla dentro del marco de la Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del Ministerio de Defensa, que enmarca el comportamiento de la Fuerza Pública en el desempeño de sus operaciones y afirma que "es doctrina en el Ejército Nacional incorporar en la orden de operaciones las instrucciones pertinentes al trato de las comunidades indígenas y a los derechos que otorga la Constitución, cuando opera en sus territorios la Fuerza Pública"<sup>21</sup>. El Relator Especial asimismo toma nota de la circular N° 151 de 2004, que ordena a la Fuerza Pública designar puntos de enlace con autoridades indígenas en cada región donde actúan.

28. En el marco de estas iniciativas, el Relator Especial señala la necesidad de consultar e intentar concertar con los pueblos indígenas afectados todas las condiciones de cualquier presencia militar dentro de sus territorios. Es de suma importancia que la autonomía y las estructuras tradicionales de toma de decisiones dentro de las comunidades indígenas sean respetadas en todo momento. El Relator Especial recuerda que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas afirma que "[l]os Estados celebrarán consultas eficaces con los pueblos indígenas interesados, por los procedimientos apropiados y en particular por medio de sus instituciones representativas, antes de utilizar sus tierras o territorios para actividades militares" (art. 30, párr. 2).

## 3. Desplazamiento forzado y confinamientos

29. El desplazamiento forzado de los pueblos indígenas amenaza su sobrevivencia cultural y física, tal como ha señalado la Corte Constitucional, y conlleva situaciones

---

<sup>21</sup> Ministerio de Defensa Nacional, Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, pág. 26.

humanitarias críticas como hacinamiento, insalubridad y falta de alimentación. Las autoridades públicas no se encuentran preparadas para responder adecuadamente a las necesidades humanitarias de las víctimas y, en particular, de las mujeres, niñas y niños. Es de gran preocupación el agudo impacto del desplazamiento forzado en las mujeres indígenas, que según la Corte Constitucional están entre los segmentos poblacionales que han sido afectados "con mayor dureza por los crímenes, las injusticias e inequidades que forman parte constitutiva tanto de la violencia armada como del desplazamiento forzado"<sup>22</sup>.

30. El desplazamiento de pueblos indígenas se ha incrementado en los últimos cinco años de manera desproporcionada en comparación con el resto de la población. Según las cifras de Acción Social, entre 2006 y 2007 el desplazamiento total de la población creció en un 16,8%, mientras que el desplazamiento de la población indígena creció en un 23,1%. Asimismo, algunas comunidades se encuentran en situaciones de confinamiento y carecen de atención humanitaria.

31. En años posteriores de la visita del Relator Especial anterior, adoptaron normativas para mejor atender a la población desplazada, en el marco del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) y su "Directriz para la Prevención y Atención Integral de la Población Indígena en Situación de Desplazamiento y Riesgo, con enfoque diferencial". Esta directriz "orienta las acciones de las entidades del SNAIPD del nivel nacional y regional, para que adecuen sus programas, acciones, y se apropien recursos específicos, articulando el enfoque diferencial para garantizar la atención integral de poblaciones indígenas como sujetos colectivos de derechos". Además, el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD) adoptó resoluciones para implementar un enfoque diferencial para personas indígenas desplazadas<sup>23</sup> y aprobó en 2006 un Plan Integral de Apoyo a Comunidades Indígenas en Alto Grado de Vulnerabilidad y Riesgo de Desapariciones.

32. Sin embargo, tal como concluyó la Corte Constitucional en su Auto 004 de 2009, dadas las circunstancias que han prevalecido, "es difícil ver cómo [estas iniciativas] se han traducido, en la práctica, en acciones concretas de prevención de la afectación desproporcionada del conflicto armado sobre los pueblos indígenas colombianos, de prevención del desplazamiento forzado causado por el conflicto armado, o de atención material diferencial y oportuna a sus víctimas"<sup>24</sup>.

33. La Corte Constitucional ordenó una serie de medidas para remediar, de manera adecuada, los diversos problemas que confrontan los indígenas desplazados. Estas medidas incluyen el desarrollo de un Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados por el Desplazamiento en todo el país, así como el desarrollo de planes de salvaguarda para 34 pueblos indígenas (los cuales fueron identificados como en riesgo grave de ser exterminados cultural o físicamente), todo con la "participación efectiva de las autoridades legítimas de los pueblos indígenas". Cabe mencionar que, por su parte, la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) ha identificado numerosos otros pueblos indígenas que presentan una situación de riesgo de extinción por tener una

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Auto 092 de 2008, III.1.9.

<sup>23</sup> Acuerdo 03 de 2006 (por el cual se definen acciones para garantizar el derecho a la población desplazada a ser protegida contra prácticas discriminatorias); Acuerdo 05 de 2006 (por el cual se adopta el Plan de Atención efectivo, especial y diferenciado, dirigido a los integrantes de la comunidad indígena nukak maku que se han visto forzados a desplazarse a las zonas urbanas, así como a aquellos que se encuentran en peligro de desplazamiento del departamento de Guaviare); y el Acuerdo 08 de 2007 (por el cual se adoptan medidas tendientes a la construcción de la política diferencial para la atención a la población en situación de desplazamiento).

<sup>24</sup> Corte Constitucional, Auto 004 de 2009.

población inferior a los 500 habitantes, incluyendo 18 grupos que tienen menos de 200 habitantes y 10 grupos que tienen menos de 100.

34. En cuanto a la implementación de las órdenes de la Corte Constitucional en su Auto 004, el Gobierno ha informado al Relator Especial de que habían llevado a cabo varias actividades en el contexto del Programa de Garantía de los Derechos de los Pueblos Indígenas Afectados por el Desplazamiento y para el diseño de 34 llamados Planes de Salvaguarda Étnica, incluyendo la elaboración de una propuesta del Programa de Garantía de Derechos. Según la información proporcionada, dicha propuesta será consultada y concertada con los líderes de los pueblos indígenas y servirá como insumo para los planes de salvaguarda.

35. El Relator Especial enfatiza la necesidad de fortalecer estos procesos y desarrollar los planes de salvaguarda prontamente, dentro de los plazos establecidos por la Corte Constitucional, y de acuerdo con las normas internacionales relevantes. Asimismo, enfatiza la necesidad de desarrollar programas similares en otras comunidades indígenas vulnerables y en riesgo de extinción en cooperación y consultación con líderes y organizaciones indígenas.

### C. Tierras y recursos naturales

36. Una exigencia persistente de los pueblos indígenas en Colombia es el respeto y protección del derecho a la tierra y al territorio. Durante las últimas décadas, Colombia ha avanzado en el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en el país. Actualmente existen 710 resguardos indígenas titulados, ubicados en 27 departamentos y en 228 municipios del país, que ocupan una extensión, según el Gobierno, de aproximadamente 34 millones de hectáreas, lo que equivale al 29,8% del territorio nacional<sup>25</sup>.

37. Varios representantes de los pueblos indígenas, sin embargo, señalan que una gran cantidad de hectáreas compradas y entregadas no son productivas o no corresponden a las necesidades culturales de los pueblos. Sólo el 7,68% de los resguardos indígenas (un espacio de 1.290.000 ha) están en zona de frontera agrícola y éstos son habitados por aproximadamente el 65% de la población indígena. El resto de superficie se encuentra en zonas de selva amazónica, sabanas de la Orinoquía y desierto en la Guajira<sup>26</sup>. La crisis territorial se evidencia, por ejemplo, en el resguardo Caño Mochuelo, departamento de Casanare, en la región de Orinoquía. Según la información recibida por el Relator Especial, el resguardo no presenta suficiente terreno para garantizar la pervivencia física y cultural de los pueblos que allí cohabitan. Los suelos de resguardo son de baja fertilidad y más del 65% del terreno es inundable entre mayo y noviembre. Como consecuencia, se configuraría en este resguardo una crisis alimentaria preocupante.

38. Asimismo, el desarrollo de procesos de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos no parece responder a la cantidad de necesidades identificadas. En noviembre de 2008, 450 expedientes de constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas se encontraban en curso<sup>27</sup>. Según datos del Instituto Colombiano para

<sup>25</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), *Colombia una nación multicultural: su diversidad étnica*, Bogotá, 2007, pág. 19; según otras fuentes, los pueblos indígenas sólo ocupan 31.694.421,1 ha, un 22% del total del territorio nacional. Houghton, *La legalización de los territorios indígenas*, Cekoion-OIA, Bogotá (2008).

<sup>26</sup> Información proporcionada por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), Colombia.

<sup>27</sup> Unidad Nacional de Tierras Rurales, noticias, 30 de noviembre de 2008.

el Desarrollo Rural (INCODER) de 2004, los territorios indígenas que aún se encuentran en trámite sumarían 1.627.758 ha, donde viven por lo menos 380.000 indígenas. Los departamentos donde se concentra la mayor cantidad de tierras por titular son Cauca (309.000 ha), Amazonas (276.000 ha) y Boyacá (casi 100.000 ha). En los departamentos de Magdalena, Caquetá, Putumayo, Cesar, Tolima, Valle, Arauca y Vaupés, los territorios faltantes para legalizar tienen extensiones superiores a las 50.000 ha.

39. Antes de 2007, el establecimiento y ampliación de los resguardos estaban a cargo del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), que posteriormente fue transformado en el INCODER<sup>28</sup>. Mediante el Estatuto de Desarrollo Rural (Ley N° 1152 de 2007), la competencia sobre los procesos de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas se trasladó a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia. Debido a la declaración de inconstitucionalidad del Estatuto en 2009 por la Corte Constitucional por no haber sido sometido a un proceso de consulta, actualmente existe una necesidad de aclarar las competencias de autoridades públicas en relación con los distintos procesos legales sobre resguardos.

40. Es importante enfatizar que el reconocimiento y protección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas es fundamental para establecer condiciones sostenibles de paz y asegurar la supervivencia de los pueblos indígenas, tal como ha reconocido la Corte Constitucional<sup>29</sup>. En su Auto 004, la Corte Constitucional observó que "[l]a precariedad en la titulación de tierras en algunos casos es un factor que facilita ampliamente el despojo y la invasión territorial; de esta manera, existe un entrelazamiento de los procesos de ampliación y saneamiento de resguardos con ciertos factores conexos al conflicto armado (presencia de actores armados, de cultivos ilícitos, o de actividades militares en zonas de ampliación)".

41. El Relator Especial señala la necesidad de armonizar la política pública de desarrollo económico del país, en especial en lo que se refiere a los denominados "megaproyectos" relativos a la extracción de recursos, infraestructuras agroindustriales y turísticas, con los derechos de los pueblos indígenas sobre tierras y recursos naturales de conformidad con las disposiciones del Convenio N° 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Desde el año 1993 hasta 2006, la Corte Constitucional ha fallado cerca de 18 tutelas a favor de los pueblos indígenas en casos de violación del derecho al territorio por proyectos de intervención o grandes obras de infraestructura. Algunos de los pueblos afectados por el desarrollo de proyectos sin consulta adecuada son el pueblo motilón barí (exploración y explotación petrolera)<sup>30</sup>, el pueblo u'wa (exploración y explotación petrolera)<sup>31</sup>, y el pueblo embera katio del Alto Sinú (represa Urrá I)<sup>32</sup>. Existen muchos otros ejemplos de concesiones y proyectos otorgados sin la necesaria consulta previa con las comunidades afectadas. Aunque el Gobierno ha proporcionado información sobre consultas realizadas en relación con diversos proyectos, dicha información no establece que las consultas hayan sido llevadas a cabo de acuerdo con los estándares internacionales relevantes<sup>33</sup>.

<sup>28</sup> Ley N° 160 de 1994, Decreto N° 2164 de 1995 y Decreto N° 1300 de 2003.

<sup>29</sup> Sentencia T-652/98 M.P.: Carlos Gaviria Díaz.

<sup>30</sup> Sentencia T-880 de 2006.

<sup>31</sup> Sentencia SU-039 de 1997.

<sup>32</sup> Sentencia T-652 de 1998.

<sup>33</sup> Cabe notar que el derecho a la consulta previa en relación con la explotación de recursos naturales está garantizado en la Constitución Política de Colombia, específicamente en los artículos 332 y 330, así como en diversas leyes, inclusive la Ley N° 99 de 1993.

42. Por lo tanto, todavía falta el cabal cumplimiento con la recomendación del anterior Relator Especial de que "[n]o deben alentarse los proyectos de inversión, infraestructura, extracción y explotación de recursos naturales, desarrollo productivo, etc., sin previa, amplia y legítima consulta y participación de los pueblos indígenas"<sup>34</sup> (ver sección D, *infra*). Asimismo, en vista de los tratados de libre comercio que el Gobierno colombiano ha suscrito, y está en proceso de suscribir, que facilitarían la explotación de recursos naturales en territorios indígenas, sería importante asegurarse de que estos tratados incluyeran el respeto explícito por los derechos de los pueblos indígenas, especialmente el derecho a ser consultado de manera libre, previa e informada.

43. La fumigación de cultivos de uso ilícito también ha afectado de manera particular a los pueblos indígenas. La Corte Constitucional ordenó la suspensión de las fumigaciones aéreas de cultivos de uso ilícito hasta realizar la consulta previa con los pueblos indígenas y concertar formas de erradicación menos lesivas para su supervivencia y para su integridad cultural<sup>35</sup>. El Relator Especial anterior recomendó que no se practicasen fumigaciones aéreas en plantíos de cultivos ilícitos cercanas a poblados indígenas a menos que lo pida expresamente una comunidad indígena con previo conocimiento completo de sus implicaciones<sup>36</sup>. El Gobierno ha notado que, frente a estas recomendaciones, desde el año 2005, se viene consolidando el tema de derecho a la consulta previa para la erradicación de cultivos ilícitos, y ha proporcionado información detallada sobre las consultas realizadas a este respecto. Sin embargo, el Relator Especial ha recibido información indicando que, en muchas ocasiones, las erradicaciones de cultivos ilícitos y fumigaciones con glifosato persisten sin consultar adecuadamente a las comunidades indígenas afectadas, y se han convertido en problemas de salud y crisis alimentaria.

#### D. Consulta y concertación

44. La falta de consulta previa con los pueblos indígenas en decisiones que les afectan es un problema persistente en Colombia. La Corte Constitucional ha desarrollado una jurisprudencia importante acerca del derecho a la consulta, definiendo en la jurisprudencia interna los contornos de la norma que avanza el derecho a la consulta expresado en el Convenio N° 169 de la OIT y, en efecto, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas<sup>37</sup>. A pesar de estos avances importantes, la violación del derecho a la consulta había persistido en varios contextos, tal como demuestra la jurisprudencia de la Corte en los años posteriores cuando se dictaron sentencias abarcando tanto proyectos de ley y políticas públicas como proyectos con impacto sobre el uso de tierras y recursos naturales<sup>38</sup>.

45. Más recientemente, la Corte declaró inconstitucional la Ley General Forestal (Ley N° 1021 de 2006) y el Estatuto de Desarrollo Rural por no haber sido consultados adecuadamente con los pueblos indígenas. Al declarar inconstitucional la Ley General Forestal, destacó que "la Constitución Política otorga especial protección al derecho de participación de los grupos étnicos en las decisiones que los afectan" y que tal protección

<sup>34</sup> E/CN.4/2005/88/Add.2, párr. 108.

<sup>35</sup> Sentencia SU-383 de 2003.

<sup>36</sup> E/CN.4/2005/88/Add.2, párr. 106.

<sup>37</sup> Sentencia SU-039/97.

<sup>38</sup> Sentencia SU-038/97; Sentencia T-652/98; Sentencia C-169 de 2001; Sentencia C-418/2002 (Ley N° 685 de 2001); Sentencia C-891/02; Sentencia C-620/03; Sentencia SU-383/03; Sentencia T-382/06; Sentencia T-880/06; Sentencia C-208 de 2007; Sentencia C-461/08 (Ley N° 1151 de 2007); Sentencia C-030/08 (Ley N° 1021 de 2006), M.P.: Rodrigo Escobar Gil; Sentencia C-175/09 (Ley N° 1152 de 2007); Sentencia C-615 de 2009 (Ley N° 1214 de 2008).

especial "se traduce en el deber de adelantar procesos de consulta con las comunidades indígenas y tribales para la adopción y ejecución de decisiones que puedan afectarles"<sup>39</sup>. Actualmente, existen diversos proyectos de ley en Colombia en materia indígena<sup>40</sup>, que deben ser consultados y concertados con los pueblos indígenas del país, y el Relator Especial toma nota de la información del Gobierno de que se han dado pasos en este sentido.

46. Existen esfuerzos de parte del Gobierno para promover el diálogo con los pueblos indígenas, tal como la conformación de la Mesa Permanente de Concertación (con el fin de "concertar entre las organizaciones indígenas y el Estado todas las decisiones administrativas y legislativas susceptibles de afectarlos")<sup>41</sup>; la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Mesa Amazónica; así como los diálogos realizados en el contexto de la Minga Social y Comunitaria en 2008 y 2009. Asimismo, existe un diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas sobre el cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional en su Auto 004, y específicamente hacia el desarrollo de los 34 planes de salvaguarda. No obstante, múltiples factores han impedido que estos espacios hayan generado procesos de diálogo permanentes y oportunos que permitan avanzar adecuadamente en las cuestiones de importancia para los pueblos indígenas.

47. El desarrollo de un procedimiento efectivo de consulta, de acuerdo con los estándares internacionales, es uno de los principales desafíos a los que se enfrenta Colombia. Según la información proporcionada por el Ministerio del Interior y de Justicia, el Decreto N° 1320 de 15 de julio de 1998, que sienta un marco para los procedimientos de consulta con los pueblos indígenas, sigue siendo aplicado, aunque tanto la Corte Constitucional<sup>42</sup> como la OIT<sup>43</sup> han concluido en múltiples ocasiones que dicho decreto es incompatible con el Convenio N° 169 y han llamado a los ministerios competentes a revisarlo<sup>44</sup>. En este sentido, es fundamental consultar, diseñar e implementar con las organizaciones indígenas y sus autoridades un procedimiento de consulta, tal y como ha sido ordenado por la Corte Constitucional y la OIT.

48. Al respecto, el Relator Especial toma nota de la información proporcionada por el Ministerio del Interior y Justicia que ha formado un grupo de trabajo dedicado exclusivamente al tema de la consulta previa y dicho grupo se encuentra en proceso de diseñar un proyecto de ley que reglamenta el proceso de la consulta. La construcción de un

<sup>39</sup> Sentencia C-030/08.

<sup>40</sup> Proyecto de Ley N° 196 de 2008 (por medio del cual se establece el Estatuto Integral del Derecho de los Pueblos Indígenas); proyecto de Ley N° 32 de 2008 (por la cual se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes y se adoptan medidas tendientes a asegurar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio en estas poblaciones); y proyecto de ley "Protección de Lenguas Nativas".

<sup>41</sup> Decreto N° 1397 de 1996.

<sup>42</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-652 de 1998, M.P.: Carlos Gaviria Díaz. Ver también Corte Constitucional, Sentencia T-737 de 2005, M.P.: Álvaro Tafur Galvis.

<sup>43</sup> Comisión de Expertos de la OIT en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones: Solicitud directa individual sobre el Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, de 1989, Colombia (ratificación: 1991), enviada en 2009; observación individual sobre el Convenio N° 169, Colombia, publicada en 2009; observación individual sobre el Convenio N° 169, publicada en 2004; reclamación de 1999 sobre el artículo 24 del Convenio N° 169, informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio N° 169, presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) y la Asociación Médica Sindical Colombiana (ASMEDAS).

<sup>44</sup> En particular, la Corte Constitucional ordenó a varios ministerios "inaplicar el Decreto N° 1320 de 1998, pues resulta a todas luces contrario a la Constitución y a las normas incorporadas al derecho interno". Sentencia T-880/06 (citas internas omitidas).

proyecto de ley sobre el derecho a la consulta puede ser una excelente oportunidad para asegurar que estos procesos se lleven efectivamente a cabo y con arreglo a los principios y estándares internacionales, incluida, en especial, la necesidad de construir y adoptar ese proyecto de manera concertada con los pueblos indígenas.

## E. Derechos económicos, sociales y culturales

49. Existen brechas significativas en el efectivo disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas con respecto al promedio general de la población colombiana. Además, los efectos del conflicto armado, especialmente el desplazamiento, ha colocado a muchos pueblos y comunidades en estado de precariedad crítica. Hay una necesidad de fortalecer programas que implementen los derechos sociales y económicos de los pueblos indígenas, incluida la provisión de alimentos y servicios de salud, especialmente para aquellas comunidades desplazadas y afectadas por el conflicto armado.

50. Los departamentos con un alto porcentaje de población indígena tienen indicadores sociales más críticos que en el resto del país. Por ejemplo, en lo referente a la mortalidad materna, mientras que el promedio nacional es de 73,1 muertes por cada 100.000 nacidos vivos<sup>45</sup>, los siguientes departamentos reflejan indicadores excesivamente superiores a esta media: en Guainía es 386; en Chocó 250,9; en Guaviare 171,2; en Amazonas 158; en La Guajira 131 y en Cauca 125,9<sup>46</sup>. Con relación a la mortalidad infantil, mientras que el promedio nacional es de 15,6 muertes por cada 1.000 nacidos vivos<sup>47</sup>, en estos mismos departamentos, los índices también son excesivamente superiores: en Guainía es 40,5; en Chocó 32,8; en Amazonas 29,9; en La Guajira 24,2; y en Cauca 21,2<sup>48</sup>.

51. El Gobierno está dedicando cierto nivel de atención a las necesidades sanitarias de los pueblos indígenas, incluyendo la estructuración de los modelos de salud de los pueblos indígenas y la investigación sobre la medicina tradicional como una línea de política en el Plan de Salud Pública 2007-2010. Además, se han establecido entidades promotoras de salud indígenas, conformadas por autoridades tradicionales indígenas y, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se han hecho esfuerzos para atacar los problemas de desnutrición, mediante varios programas de complementación alimentaria, prevención y atención a la desnutrición. Según el Gobierno, desde 2003, la cobertura de la población indígena bajo el régimen subsidiado de salud ha aumentado en un 87%, de 603.833 beneficiarios en 2003 a 1.132.138 en 2008, lo que significa una cobertura en 2008 del 81% de la población indígena.

52. Sin embargo, si bien es cierto que la cobertura de salud tiende a ampliarse, en general, los grupos indígenas no parecen disfrutar de los mismos estándares de accesibilidad y calidad en el derecho a la salud que la mayoría de la sociedad colombiana, una situación que se ve exacerbada por el conflicto armado. Según información recibida por el Relator Especial, en el departamento de Nariño, la Fuerza Pública ha ocupado instalaciones de salud, y la población es reacia a acceder a estas instalaciones por temor a la estigmatización y retaliación de actores armados ilegales. Asimismo, los bloqueos,

<sup>45</sup> Organización Panamericana de Salud (OPS), Organización Mundial de la Salud (OMS), Situación de la salud en las Américas, Indicadores básicos (2008) (datos de 2005).

<sup>46</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Estadísticas Vitales (2005).

<sup>47</sup> OPS y OMS, Situación de la salud en las Américas, Indicadores básicos (2009) (datos de 2005).

<sup>48</sup> DANE, Estadísticas Vitales (2005). Los departamentos con mayor índice de población indígena, la mayoría de los cuales corresponden con aquellos que reflejan indicadores más precarios, son: Vaupes (66%), Guainía (65%), Guajira (45%), Vichada (44%), Amazonas (43%), Cauca (22%). *Ibid.*



señalamientos y amenazas impiden el acceso a servicios de salud y la realización de prácticas medicinales propias<sup>49</sup>. Las mujeres indígenas enfrentan, de la misma manera, dificultades en el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, especialmente cuando son víctimas del desplazamiento forzado. Las niñas y niños indígenas son particularmente vulnerables a las violaciones del derecho a la alimentación y a la salud. En 2008 y 2009, algunos organismos del Estado, y las propias comunidades indígenas, hicieron públicas situaciones de desnutrición severa en la Sierra Nevada de Santa Marta (comunidades kogui y arhuacos) y, entre otros, en los departamentos del Chocó, Guaviare y Cauca.

53. En materia de educación, el Ministerio de Educación Nacional ha implementado y promovido una política etnoeducativa, con el fin, según la información proporcionada por el Gobierno, de "posicionar la educación intercultural en todas las escuelas y colegios del sector oficial y privado del país". Durante 2008 y 2009, el Gobierno ha venido impulsando propuestas, dentro del marco de la Mesa de Concertación de las Políticas de Atención Educativa para los Pueblos Indígenas (CONTCEPI), para un Sistema Indígena de Educación Propia (SEIP). Significativamente, según la información proporcionada por el Gobierno, el número de indígenas matriculados aumentó constantemente en los últimos tres años, de 319.226 en 2007, a 331.469 en 2008, y a 343.676 en 2009.

54. Sin embargo, cabe notar que el Comité de los Derechos del Niño ha observado que: "[a] pesar de que existe un programa establecido de educación bilingüe (conocido como etnoeducación) su alcance es limitado y las tasas de analfabetismo son altas"<sup>50</sup>. De hecho, el Gobierno estima que el 28,6% de los indígenas mayores de 15 años son analfabetos. Cabe enfatizar asimismo que la educación de los pueblos indígenas está seriamente afectada como consecuencia del conflicto armado y, en particular, del desplazamiento.

### III. Conclusiones y recomendaciones

#### Marco jurídico e institucional

55. **El Relator Especial toma nota de la disposición del Estado de Colombia hacia el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Resulta patente que existe una atención de parte del Estado a los asuntos indígenas y el desarrollo de planes y propuestas orientadas a responder a las recomendaciones del Relator Especial anterior, Sr. Stavenhagen.**

56. **A pesar de lo anterior, el Relator Especial expresa su preocupación por las múltiples indicaciones de que la situación de los pueblos indígenas en el país no ha sido afrontada con la urgencia que la gravedad de la situación merece. En este sentido, el Relator Especial resalta lo señalado por la Corte Constitucional sobre "la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado"**<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> Véase Grupo Temático de Salud y Desplazamiento, reportes del Comité Temático de Salud, [www.disaster-info.net/desplazados/informes/pah2/index.php](http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/pah2/index.php).

<sup>50</sup> Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño sobre el tercer informe periódico de Colombia (CRC/C/COL/CO/3), 8 de junio de 2006, párr. 94.

<sup>51</sup> Sentencia T-025 de 2004, Decisión, primer Declarar.

57. Se debe avanzar en la adopción de políticas públicas y leyes centrales y adecuadas para el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas, incluida una ley sobre los procedimientos de consulta, con la participación plena y efectiva de las autoridades y representantes indígenas. Tanto el proceso como las políticas públicas y leyes a que se lleguen deben ser compatibles con los estándares internacionales de derechos de los pueblos indígenas, incluidos aquellos reconocidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y el Convenio N° 169 de la OIT.

58. El Relator Especial insta al Estado a asegurar todo el apoyo necesario para el funcionamiento efectivo de los órganos de control y de justicia del Estado, incluidas la aplicación práctica y la financiación del Sistema de Alerta Temprana y la adecuada financiación de la Corte Constitucional para poder dar seguimiento a sus sentencias. Asimismo, recomienda que asigne mayores recursos financieros a los defensores comunitarios de la Defensoría del Pueblo.

## **El conflicto armado interno**

### **Llamado a la paz**

59. El Relator Especial urge al Estado colombiano a buscar una salida negociada al conflicto armado en la que se incluya a la sociedad civil, y en especial a las autoridades indígenas, para la construcción de una paz verdadera y duradera en Colombia. Se recomienda apoyar las iniciativas de diálogo y de construcción de la paz propuestas por las autoridades indígenas y sus organizaciones.

60. Se recomienda el establecimiento de acuerdos políticos en coordinación con autoridades y organizaciones indígenas para el desmantelamiento de artefactos explosivos, que han quedado abandonados luego de combates en zonas urbanas y rurales, en el marco del conflicto armado. El Relator Especial recomienda al Gobierno que invite a una organización internacional competente con el fin de que acompañe y otorgue las garantías humanitarias a las comunidades en dicho proceso.

### **Violencia contra pueblos indígenas**

61. El Relator Especial exhorta a las autoridades competentes, tanto nacionales como regionales y locales, a brindar una protección efectiva a los líderes indígenas. Para ello, el Gobierno colombiano debería adoptar, de forma urgente y de manera consultada con los mismos pueblos, medidas presupuestarias y operativas que permitan fortalecer los esquemas de protección, incluyendo las medidas cautelares y provisionales emitidas por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

62. Se deben adecuar las medidas de protección establecidas por el Ministerio del Interior y de Justicia a las realidades y necesidades de los líderes y autoridades de los pueblos indígenas. En este proceso, se deben respetar las iniciativas de pueblos indígenas, como la figura de la guardia indígena.

63. Las autoridades del Estado, especialmente la Fiscalía, deben adoptar todas las medidas necesarias, de acuerdo con los principios internacionales de derechos humanos, para investigar seriamente las violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas y llevar a la justicia a los responsables, así como asegurar la no repetición de hechos similares. En particular, el Relator Especial llama a la Fiscalía para que de forma urgente disponga la constitución de comisiones especiales de investigadores para los casos de violencia contra los pueblos indígenas.

64. Se urge al Estado a invitar al Asesor Especial para la Prevención del Genocidio de las Naciones Unidas para monitorear la situación de las comunidades indígenas que se encuentran amenazadas con el exterminio cultural o físico, según la Corte Constitucional en su Auto 004. Asimismo, insta al Estado a continuar su cooperación con el Fiscal de la Corte Penal Internacional.

65. El Relator Especial enfatiza que los grupos armados deben abstenerse de reclutar niñas y niños indígenas en actividades relacionadas con las hostilidades, lo que constituye una grave violación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

66. Todos los actores armados, legales e ilegales, deben cumplir con todas las reglas del derecho internacional humanitario.

#### **Presencia militar en zonas indígenas**

67. El Relator Especial reconoce las iniciativas de la Fuerza Pública para promover el respeto de los derechos humanos en el desempeño de sus funciones. Urge a la Fuerza Pública a fortalecer estos esfuerzos y a respetar la autonomía de los pueblos indígenas y concertar con las autoridades indígenas las condiciones de cualquier presencia necesaria dentro sus territorios, de conformidad con el artículo 30 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Asimismo, se deben fortalecer estas iniciativas con la cooperación internacional, en particular de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

#### **Desplazamiento forzado y confinamientos**

68. El Relator Especial toma nota de las iniciativas del Gobierno para implementar los planes de garantía y salvaguarda ordenados por la Corte Constitucional en su Sentencia T-025 de 2004 y Auto 004 de 2009. Exhorta a que estos planes sean diseñados e implementados cabalmente según las directrices de la Corte Constitucional, con plena participación de las organizaciones y de las autoridades de los pueblos indígenas en todas las fases. Asimismo, enfatiza la necesidad de desarrollar programas similares en otras comunidades indígenas vulnerables y en riesgo de extinción. Se deben asignar todos los recursos humanos y financieros necesarios para su efectiva implementación.

69. El Gobierno debe proteger con garantías específicas los territorios de los pueblos indígenas que han sido desplazados forzosamente, de manera que no sean usurpados en su ausencia temporal, para que estos pueblos puedan efectuar el retorno. Es necesario asimismo dar garantías a las comunidades indígenas desplazadas para el retorno en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad, así como garantías de no repetición, para su restablecimiento en sus territorios.

70. El Relator Especial considera importante que se acepten las distintas modalidades de desplazamiento de miembros de los pueblos indígenas, tal como el desplazamiento dentro del mismo resguardo, entre resguardos, y fuera del país (pueblos wayuu, awá, sikuani, embera), para los cuales se debe reconocer y respetar el carácter binacional de estos pueblos o el estatus de refugio.

71. Se debe garantizar que mientras no sea posible el retorno de las comunidades indígenas desplazadas, se otorguen las condiciones dignas de supervivencia, con pleno acceso a servicios sociales básicos.

72. El Relator Especial expresa su preocupación, en particular, por la situación de la niñez y las mujeres indígenas afectadas por el conflicto armado, y urge al Gobierno

a fortalecer sus programas para responder de manera diferenciada y efectiva a estas necesidades. Exhorta al Estado a cumplir plenamente con el Auto 092 y el Auto 237 de 2008, dictados por la Corte Constitucional, para atender de manera diferenciada la situación de las mujeres y la niñez indígenas en las zonas rurales y urbanas, en particular las mujeres y los niños y niñas desplazados.

### **Tierras y recursos naturales**

73. El Relator Especial insta al Gobierno a tomar las medidas necesarias para acelerar los procesos de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos, estableciendo un plazo determinado con un cronograma de acciones para hacer efectivas dichas solicitudes.

74. El Relator Especial toma nota de que el reconocimiento y protección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas es fundamental para establecer condiciones sostenibles de paz y asegurar la supervivencia de los pueblos indígenas.

75. El Estado debe aclarar con prontitud las competencias de las autoridades públicas en relación con los distintos procesos legales sobre resguardos que permitan garantizar el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de los territorios indígenas. Asimismo, las autoridades competentes deben velar por la vigencia en dichos procesos de los principios de publicidad, transparencia y participación de los pueblos indígenas.

76. El Relator Especial señala la necesidad de armonizar la política pública de desarrollo económico del país, en especial en lo que se refiere a los denominados "megaproyectos" relativos a la extracción de recursos o infraestructura, con los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas, y enfatiza la recomendación del Relator Especial anterior de que "[n]o deben alentarse los proyectos de inversión, infraestructura, extracción y explotación de recursos naturales, desarrollo productivo, etc. sin previa, amplia y legítima consulta y participación de los pueblos indígenas". Es indispensable asimismo implementar debidamente las sentencias de la Corte Constitucional respecto a los proyectos de intervención y grandes obras de infraestructura.

77. El Relator Especial reconoce la necesidad de una acción coordinada para prevenir los cultivos ilícitos, así como la complejidad de este asunto. Recomienda que los esfuerzos a este respecto sean consolidados y reitera la recomendación del Sr. Stavenhagen de que "[a] menos que lo pida expresamente una comunidad indígena con previo conocimiento completo de sus implicaciones, no deberán practicarse fumigaciones aéreas en plantíos de cultivos ilícitos cercanas a poblados indígenas o zonas de abastecimiento de estos poblados"<sup>52</sup>.

### **Consulta y concertación**

78. El Relator Especial recomienda concertar con los pueblos indígenas el proyecto de ley sobre la consulta y asegurar que sea consistente con las normas internacionales aplicables y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y los mecanismos internacionales pertinentes, y confía que el acompañamiento del Sistema de las Naciones Unidas, especialmente la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ayude en este respecto.

---

<sup>52</sup> Véase nota 36 *supra*.

79. En cuanto a las mesas de concertación, el Relator Especial estima que estos espacios deben dinamizarse y brindar garantías para el ejercicio del derecho de participación de las comunidades, estableciendo metodologías concertadas y reconociendo la representatividad de las organizaciones indígenas. Insta al Gobierno a asegurar que todos los convenios acordados con los pueblos indígenas en las mesas de concertación y otros foros sean debidamente respetados e implementados.

### **Derechos económicos, sociales y culturales**

80. Como medio de mejorar la provisión de servicios sociales adecuados a los pueblos indígenas, se debe actualizar y sistematizar el censo de población e información sobre el perfil socioeconómico de los pueblos indígenas, a través de la consolidación concertada de un sistema de información sociodemográfica con enfoque diferencial para los pueblos indígenas.

81. Se debe impulsar una intervención adecuada y consultada con las autoridades y organizaciones de los pueblos indígenas que logre frenar los altos niveles de mortalidad y morbilidad que los aquejan. En particular, se deben establecer puestos de atención en salud con personal médico, en los territorios indígenas, para que haya una atención oportuna acorde con las condiciones geográficas de muchas comunidades. El Relator Especial insta al Estado a diseñar e implementar una estrategia de prevención de la muerte por desnutrición de los niños, niñas, mujeres en embarazo y ancianos indígenas. El Gobierno debe tomar medidas para garantizar la disponibilidad de recursos financieros suficientes para la inversión por parte de las autoridades locales en salud de los pueblos indígenas.

82. Se debe avanzar de manera urgente en la consulta e implementación del sistema de educación propia de los pueblos indígenas, en cumplimiento de la Sentencia 207 de 2007. En este sentido, el Estado deberá dotar a los pueblos indígenas de todos los recursos normativos y presupuestos para que puedan consolidar autónomamente el programa de educación bilingüe e intercultural en zonas indígenas, así como desarrollar y asegurar la atención educativa a los pueblos indígenas vulnerables y, en particular, a las poblaciones indígenas desplazadas.

83. El Relator Especial urge al Estado a fortalecer la interlocución y articulación de los planes de desarrollo locales, municipales, y nacionales y otros instrumentos de política pública con las necesidades de las comunidades. La institucionalidad debe reconocer a las autoridades indígenas y las otras formas de autoridad y decisión de los grupos étnicos, y el desarrollo de planes y programas deberían contar con la participación de autoridades locales. Asimismo, señala la necesidad de tomar pasos para asegurar la buena gestión de los fondos públicos de transferencias a resguardos indígenas por parte de las autoridades gubernamentales locales.

### **Otras recomendaciones**

84. El Relator Especial recomienda que los órganos de las Naciones Unidas en Colombia, incluida la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en cooperación con el Gobierno y los pueblos indígenas del país, proporcionen asistencia técnica al Estado para poner en práctica las recomendaciones establecidas en el presente informe.

85. El Relator Especial insta al Estado de Colombia, a los pueblos indígenas y a otros actores a establecer procesos de diálogo y adopción de pactos sociales duraderos, dirigidos a la implementación de las recomendaciones de los distintos órganos de derechos humanos, del Convenio N° 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, y las recomendaciones del presente informe.

---